SEP112025_01B7203 · I-526 · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：39251646 日期：2025年9月11日

对实地运营局（FOD）决定的上诉

表格 I-526，独立投资者移民申请

申请人依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(5)条、8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2021年）寻求移民投资者分类。[1] 该第五优先（EB-5）分类使移民签证可提供给向新商业企业投入所需金额合格资本的外国人，该企业将有利于美国经济并为合格雇员创造至少10个全职岗位。

实地运营局（FOD）拒绝了该申请，认定记录未能证明新商业企业（NCE）将为合格雇员创造至少10个直接全职岗位。此外，FOD认定NCE的商业计划不符合Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)，因为反复的施工延误和缺乏足够资金影响了商业计划的可信度。本事项现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

依据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)的要求，申请必须证明向新商业企业（NCE）投入所需金额的资本将在两年内为至少10名合格雇员创造全职岗位。另见8 U.S.C. § 1153(b)(5)(A)(ii)。就表格 I-526 的审理和岗位创造要求而言，8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述的两年期间被视为自表格 I-526 审理后六个月起算。

[1] 2022年3月15日，《2022年EB-5改革与诚信法》签署成为法律，修订了一般资格要求，大幅改革并将区域中心计划编纂于该法第203(b)(5)条，并新增了重要的诚信条款。见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。由于申请人于2021年提交其申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉审理。

外国投资者必须证明其已将自有资本置于NCE的风险之中。见Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)；Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 n.3 (Assoc. Comm'r 1998)（指出“ 申请人必须……依据8 C.F.R. § 204.6(e)证明所投资的资金为其自有 ”）。此外，外国投资者必须证明其投资资本并非直接或间接来源于非法手段。8 C.F.R. § 204.6(e)。为证明资金的合法来源，投资者必须提交诸如外国商业和税务记录或标明资本来源的文件等证据。见8 C.F.R. § 204.6(j)(3)。仅凭佐证资金存入的银行信函或对账单本身不足以证明其合法来源。Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 210-11；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 195 (Assoc. Comm'r 1998)。记录必须将资金路径追溯至合法来源。2 Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 210-11；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 195。

依据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)，为证明NCE将在两年内为至少10名合格雇员创造全职岗位，申请必须附有：

(A) 由十（10）名合格雇员的相关税务记录、I-9表格或其他类似文件的复印件组成的文件，前提是此类雇员已在新商业企业设立后被雇用；或

(B) 一份全面商业计划的副本，显示由于新商业企业的性质和预计规模，在接下来两年内将产生不少于十（10）名合格雇员的需求，包括大致日期，以及此类雇员将被雇用的时间。

申请无须证明NCE已创造10个合格雇员的全职岗位。然而，在岗位尚未创造的情况下，申请必须包含一份全面商业计划，证明在接下来两年内至少需要10名合格雇员。Matter of Ho解释称，全面商业计划必须足够详细，以使USCIS能够就岗位创造潜力得出合理推断。Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。然而，仅凭结论性主张无法使USCIS确定岗位创造预测是否比充满希望的猜测更为可靠。Id. 最重要的是，商业计划必须可信。Id.

II. 分析

申请人在其申请第6页表明，她于2020年4月28日向LC（即NCE）投资了900,000美元3，该企业计划在佛罗里达州[已隐去]附近建造一个混合用途房地产开发项目。NCE最初与一家区域中心EB5 LLC（“ 该区域中心 ”）相关联，该区域中心于2015年9月获批。[已隐去]4 然而，申请人是通过合并独立申请向NCE投资的一小群移民投资者之一。

2 这些要求“ 服务于合法的政府利益；即确认[EB-5]计划中所使用的资金并非来源可疑。 ”Spencer Enterprises, Inc. v. United States, 229 F. Supp. 2d 1025, 1040 (E.D. Cal. 2001)（裁定申请人未能证明其资金的合法来源，部分原因在于她未指明其所有就业的性质或提交五年的纳税申报表），aff'd, 345 F.3d 683 (9th Cir. 2003)。
3 申请人表明NCE位于目标就业区，因此所需合格资本金额从1,000,000美元调整为500,000美元。8 C.F.R. § 204.6(f)(2)（2021年）。

2015年。4 然而，申请人是通过合并独立申请向NCE投资的一小群移民投资者之一。

A. 岗位创造

如上所述，为满足8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)下的岗位创造要求，独立投资者必须要么提交证据证明至少10个合格岗位已经创造，要么提交一份全面商业计划显示需要10个合格岗位。申请人最初主张NCE将创造超过10,000个直接岗位，援引一份日期为2020年6月1日的经济影响分析。该经济影响分析称，通过该建设项目的七个计划阶段，将创造超过19,000个直接和间接岗位。如报告所述，这些岗位创造数字源自RIMS II方法，其主张该方法依据8 C.F.R. § 204.6(m)(7)(ii)属于“ 合理方法 ”。然而，由合理方法支持的间接岗位创造仅在投资与获批区域中心相关联时才被考虑。在此，申请人在表格 I-526 上表明其投资未与区域中心相关联，且记录中不包含表明相反情况的证据。因此，她不能依赖经济影响评估中使用RIMS II方法计算的岗位来满足岗位创造要求。

在其拒绝意向通知（NOID）中，FOD提醒申请人，作为独立投资者，她须提供证据证明NCE已雇用至少10名合格雇员，或提供一份全面商业计划显示在所需期间内需要这些雇员。FOD还指出，申请人未提交证据证明建设项目正按其商业计划所述时间表推进，且USCIS官员于2023年6月对施工现场的走访确认缺乏施工进展。此外，FOD提供了公开信息通知，即为项目融资而发行的债券已违约，且存在针对项目财产的止赎程序。基于施工延误、财产和债券违约以及NOID中详述的其他项目融资问题，FOD指出NCE的商业计划不可信，因而符合Matter of Ho的要求。FOD认定该商业计划不支持岗位创造要求。

针对NOID，申请人提交了其代表的信函、[已隐去]NCE首席执行官的[已隐去]信函、[已隐去]一份2024年项目分析，以及项目当前状态的证据。申请人还提交了记录中已有文件的副本，包括一份2020年10月的商业计划和日期为2014年10月、2019年6月和2020年6月的经济影响分析报告。

在申请人代表[已隐去]先生信函的第3页，[已隐去] “ 来自[已隐去]公司的原始经济报告显示，第1至3阶段建设的直接岗位总数为1,532个。该数字现已超过4,614个。见[已隐去]2019年5月1日的报告。城市中心将雇用所有建筑工人岗位。 ”然而，在第10页，[已隐去]先生称， “ 来自[已隐去]公司的原始经济报告显示，第1阶段建设的直接岗位总数为

4 该区域中心于2025年1月被终止。

1,532个。该数字现在已超过19,800个。 将直接雇用所有建筑工作岗位。 ”'----------'

对NOID（补件意向通知）的回复未包含独立、客观的证据，证明NCE（新商业企业）已经创造了任何直接就业岗位。也未包含支持预期创造4,614个或19,800个直接就业岗位的证据。尽管I先生引用了经济影响分析中的RIMS II直接和间接就业数字，但如上所述，只有在移民投资者与区域中心相关联时，才允许使用合理方法计算就业创造，而本案并非此种情况。

申请人称NCE“ 将直接雇用所有建筑工作岗位 ”，并在后一句中补充称“ 建筑工作岗位将由[NCE]直接支付 ”。NOID回复提及了两份关于项目建设物AB和CJ的施工协议，协议方为I 、_____,和I 。尽管I 出现在记录中的其他文件（包括建筑许可和法院文件）中作为项目财产所有人，但没有证据表明NCE与该公司之间存在任何关系。因此，NCE或全资子公司是否为这些合同的当事方并不明显。

此外，即使我们假设 是NCE的全资子公司，这些文件显示承包商_____将完成这些建筑物的施工，而非NCE或.___ __,,l，且记录中不包含任何证据表明项目已完成的任何建筑工作是由NCE的雇员完成的。5 此外，申请人并未主张L___J是NCE的全资子公司，从而其在项目上雇用建筑工人可被视为NCE的合格直接雇用。

在上诉中，申请人重复了关于就业创造的相同主张， largely复制了其NOID回复和NCE先前的声明。她继续引用经济影响分析中的RIMS II直接和间接就业数字，以及与I 的合同。她未直接回应FOD（实地办公室决定）关于NCE雇用建筑工人的裁定，且申请人从未提及记录中符合8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)关于至少10名工人直接、永久就业要求的证据。因此，我们同意FOD的结论，即申请人未满足该要求。

B. 综合商业计划

综合考虑全部记录，我们认定申请人未提供综合且可信的商业计划。参见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；Ho, 22 I&N Dec. at 213。因此，她未能证明NCE将如商业计划所预测的那样在两年内可能创造至少10个就业岗位。

5“ 雇员指为新商业企业提供服务或劳动并直接从新商业企业获得工资或其他报酬的个人。 ”8 C.F.R. § 204.6(e)。我们注意到，~与I 之间协议的第8.7.1条规定，L___J应每周报告其及其分包商在项目上雇用的人数。

如上所述，NCE的商业计划依赖于使用RIMS II方法预测就业创造数字的经济分析报告，其中包括直接和间接就业的不加区分的组合。虽然当投资者与区域中心相关联时此种组合是允许的，但对于独立申请（本案申请人所提交的）则并非如此。因此，商业计划对就业创造的预测不可信。

此外，记录中的证据未能证实施工时间表，这反过来未能证明该项目可能在规定的两年期限内为申请人创造至少10个永久、直接、合格就业岗位。参见8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)；另参见8 C.F.R. § 204.6(g)（规定“每位[投资者]的投资[必须]导致为合格雇员创造至少十个全职岗位”）。正如FOD在其决定中指出的，“自原始商业计划提交给USCIS以来的十年间，项目进展甚微。”第一份经济影响分析（日期为2014年10月）预测项目第一阶段将在30个月内完成，即2017年4月，项目第三阶段将在72个月内完成，即2020年10月。六年后，2020年10月的商业计划将这些时间表分别推迟至2022年10月和2023年10月。然而，在回复NOID时，申请人提交了区域中心制作的营销材料，其中表明其“希望在2023年底前开始垂直施工”。而正如FOD决定所述，申请人的NOID回复将第一阶段的完成日期推迟至2026年秋季，比最初预测晚了9年以上。

在上诉中，申请人主张FOD的决定“曲解了所提交证据的整体”，并称一次不当进行的现场访问未能反映项目已取得的进展程度。她随后引用了I先生2025年3月21日信函的全部内容，该信函系为回复NOID而提交。该信函称“项目并未严重落后于计划”，且“正处于垂直施工的边缘”。我们注意到，该声明是在2020年10月商业计划表明项目场地部分区域“已准备好进行垂直施工”近五年后作出的。I先生信函还称建筑许可预计于“2025年初”签发。然而，约5个月后在上诉中未提交任何关于许可批准或垂直施工的进一步证据，反映出施工延误的持续。

我们认可该项目在2022年已完成的基础设施和地基建设的证据，但记录显示此后期间没有进一步的施工，且自那时起许可证审批没有明显进展。此外，正如FOD在其决定中所述，NCE正面临重大资金问题。FOD在其决定中指出，由I_____拥有的项目物业截至决定作出之日正处于止赎程序中。在上诉中，申请人表示其与债权人的诉讼已和解。她依据Mr. I_____于2025年3月21日针对NOID提交的信函，该信函称：“就目前情况而言，我们相信一旦I_____签发建筑许可证，我们就能尽快获得建筑贷款[297百万美元]。”然而，如上所述，尽管预期在2025年初获批，但没有证据表明所提及贷款显然依赖的建筑许可证已经签发。因此，申请人未能解决FOD所认定的重大资金问题。

项目进展中的某些延误可能不会影响商业计划的可信度。但在本案中，垂直施工的开始时间不断被推迟，且证据

关于项目财产止赎程序和重大资金问题的证据并不表明开发商可能拥有推进项目所需的资金。这些事实不支持认定申请人已提交包含可信预计完成日期的可信商业计划。尽管申请人继续主张项目拥有必要资金且施工将继续进行，但记录中的书面证据并不支持这一点。简言之，申请人未能可信地证明项目是否或何时可能完成，或是否可能在两年内为投资者创造至少10个就业岗位。参见8 C.F.R. § 204.6(g), (j)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

C. 遵从

一般而言，USCIS不会重新审查EB-5流程中较早作出的裁定，且此类较早裁定将被推定已获适当裁决。参见一般性6 USCIS Policy Manual G.3(A)(2), www.usicis.gov/policy-manual。反之，USCIS在后续程序中不会遵从先前有利决定，例如，当作出有利决定所依据的基础事实已发生重大变化、存在欺诈或故意虚假陈述的证据、或先前有利决定被认定在法律上存在缺陷时。如果变化具有影响决定的自然倾向或可预见地能够影响决定，则该变化具有重大性。参见Kungys v. United States, 485 U.S. 759, 770-72 (1988)。

申请人在上诉中指出，USCIS过去曾批准与该项目和NCE相关的投资人申请，并主张其申请应获得遵从，因为项目没有发生实质性变化。然而，USCIS记录显示，此前为该NCE批准的I-526申请与 As I ILLC相关。如上所述，与区域中心相关的投资移民申请不同，提交独立申请的申请人必须证明至少10个直接就业岗位已经创造或将在两年内创造。虽然同样的证据在那些案件中可能足以证明每名区域中心投资人创造了10个间接就业岗位，特别是对于在上述施工延误之前提交的申请，但在此处，该证据不足以证明本申请所要求的直接就业创造。因此，我们不会遵从此前涉及与该区域中心相关申请的决定。

III. 结论

申请人未能证明NCE在其提交申请时已经雇用了10名合格员工。其也未能提交可信、全面的商业计划，证明鉴于NCE的性质和预计规模，其将在规定期限内雇用不少于10名直接、永久、合格的员工。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表格《出庭通知》而根据该法第240条面临遣返程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。